

# **Uwagi w sprawie dokumentu**

## ***Założenia projektu ustawy o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw***

24 czerwca 2013

Andrzej Blikle  
prezes zarządu towarzystwa Inicjatywa Firm Rodzinnych

Niniejsze uwagi zostały przedstawione w dniu 24 czerwca 2013 roku na posiedzeniu Krajowej Rady Przedsiębiorczości działającej przy Wicepremierze i Ministrze Gospodarki Januszu Piechocińskim. W części dotyczącej aspektów prawnych uwagi są w oparte na wstępnych konsultacjach z gronem bliskich naszemu stowarzyszeniu przedsiębiorców i prawników.

## **1 Aspekty prawne**

Przedstawiony projekt nowelizacji obejmuje ogromną liczbę 151 propozycji o bardzo różnym ciężarze gatunkowym — od systemowej klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania, przez ważne jak. np. ograniczenie tajemnicy bankowej, po zupełnie drobne i w rzeczy samej techniczne, np. dotyczące właściwości miejscowej organów podatkowych.

Pominąwszy propozycje techniczne, które stanowią zapewne konieczne korekty lub uściślenia istniejącego prawa, dwie wymienione wyżej grupy zagadnień, a więc klauzula przeciw unikaniu opodatkowania i ograniczenie tajemnicy bankowej, stanowią, zarówno moim zdaniem jak i zdaniem moich rozmówców, próbę naruszenia doktryny państwa prawa, a tym samym pogorszenia i tak już niskiego poziomu wolności gospodarczej w naszym kraju<sup>1</sup>.

### **1.1 Klauzula przeciw unikaniu opodatkowania**

Ta klauzula dawałaby organom podatkowym prawo do dwojakiego rodzaju działań:

Po pierwsze, organa miałyby prawo do arbitralnej oceny czy stosowane przez podatnika konstrukcje prawa cywilnego nie stanowią próby uniknięcia opodatkowania w tym sensie, że nie przynoszą żadnej istotnej korzyści gospodarczej poza obniżeniem zobowiązania podatkowego.

Po drugie, organa mogłyby wymierzać podatek nie od konstrukcji zastosowanej przez podatnika, ale od takich, które zdaniem urzędu są bardziej adekwatne dla rzeczywistych zamierzeń podatnika.

---

<sup>1</sup> Według ratingu Instytutu Frasera z roku 2010 Polska plasuje się na 48 miejscu ogólną liczbę 144, a wyprzedzają nas prawie wszystkie kraje Unii Europejskiej, a ponadto Gruzja (42), Albania (42), Armenia (35), a także wiele krajów spoza Unii.

W moim przekonaniu planowana klauzula stanowi zaprzeczenie klasycznej już zasady, jak się wydaje zaakceptowanej w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych, którą można wyrazić następująco „nikogo nie można zmuszać do tego, aby układał bieg swoich interesów tak, aby zapłacić podatek, a tym bardziej, by zapłacić daninę w jak największej kwocie”.

Zbliżona do proponowanej klauzuli instytucja funkcjonowała już w polskim prawie, jednakże z uwagi na niekonstytucyjność została z niego usunięta (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11.05.2004 r., sygn. K 4/03).

## 1.2 Interpretacje indywidualne

W tym obszarze największe zastrzeżenia budzi „podporządkowanie” treści wydawanych interpretacji prawa podatkowego ogólnej wykładni prawa podatkowego dokonywanej przez Ministra Finansów. Zdaniem naszych ekspertów indywidualne interpretacje prawa podatkowego bazując na szczegółowym stanie faktycznym (przedstawionym przez podatnika), prezentują stanowisko interpretacyjne organu podatkowego w konkretnej sprawie; w tej sytuacji „wiązaną” organów ogólną wykładnią ministerialną, abstrahującą z zasady od realiów danej sprawy podatkowej, wydaje się krokiem wstecz w stosowaniu instytucji interpretacji indywidualnej, która miała dotyczyć właśnie konkretnego stanu faktycznego w jakim znalazł się lub znajduje podatnik, a nie jakiegoś abstrakcyjnego stanu rzeczy, choćby ten był dość powszechny.

## 1.3 Zakres informacji żądanych od banków i innych instytucji finansowych

Proponowane zmiany poważnie i stanowczo nadmiernie ograniczają tajemnicę bankową i stwarzają ryzyko gromadzenia poza bankiem i ujawniania osobom niepowołanym ważnych informacji o stanie majątkowym podatnika.

W moim przekonaniu, jeżeli nawet można byłoby uznać za zasadne normatywne rozszerzenie organom podatkowym możliwości weryfikowania w bankach twierdzeń faktycznych podatnika, to powinno się to ograniczać wyłącznie do tych konkretnych twierdzeń (transakcji, przelewów, umów itd., na które powołuje się podatnik w danej sprawie) i tylko przy braku innych wiarygodnych dowodów potwierdzających prawdomówność podatnika w tej sprawie. Sugerowana zmiana przepisów będzie rodzić pokusę organów podatkowych do „prewencyjnego” analizowania danych w bankach i zbierania informacji – nie będących niezbędnymi ze względu na przedmiot sprawy, ani materiał dowodowy w niej już znajdujący się.

## 2 Aspekty społeczne

Celem konsultacji społecznych, jakim poddawane są projekty aktów prawnych, jest dotarcie z informacją wyprzedzającą do szerokich warstw obywateli zainteresowanych proponowanymi zmianami w celu uzyskania ich opinii w danej sprawie. W takim przypadku znacznie ważniejsza jest informacja o merytorycznej istocie zmian, od jej formalno-prawnego sformułowania. Projekty wysyłane do konsultacji społecznych powinny więc być uzupełniane o wyjaśnienie napisane językiem zrozumiałym dla osób nie mających za sobą studiów prawniczych.

W tym miejscu warto wspomnieć, że 31 października 2012 roku odbył się w Senacie RP I Kongres Języka Urzędowego, którego deklaracja końcowa podkreśla m.in., że (cytuję za <http://www.jezykurzedowy.pl/pl/node/20>)

*polski język urzędowy, zrozumiały, poprawny, przyjazny dla odbiorcy, jest niezwykle ważnym czynnikiem w budowie państwa prawa i społeczeństwa obywatelskiego oraz niezbędnym warunkiem świadomego udziału Polaków w rządzeniu swoim krajem.*

W deklaracji tej napisano też:

*Ze względu na interes państwa i jego obywateli pożądanym jest wymaganie od twórców prawa i urzędników znajomości polszczyzny na poziomie gwarantującym skuteczną i poprawną komunikację. Liczymy na współpracę środowisk prawniczych oraz osób i urzędów odpowiedzialnych za doskonalenie kompetencji urzędników.*

Jak podkreśliła przemawiająca na Kongresie prof. Irena Lipowicz, Rzecznik Praw Obywatelskich, bardzo wiele napływających do Rzecznika skarg jest wynikiem niezrozumienia kierowanych do obywatela pism urzędowych.

Drugim, obok aspektu językowego, czynnikiem utrudniającym zrozumienie dokumentu przez obywatela, jest jego rozmiar (w tym przypadku 80 stron), oraz wymieszanie bardzo wielu propozycji o bardzo różnym ciężarze gatunkowym w jednym dokumencie (w tym przypadku 151 tematów). Dla przedsiębiorcy z sektora MŚP, których mamy w Polsce 99,8% wszystkich firm, przestudiowanie takiego dokumentu bez wsparcia kancelarii prawnej graniczy z niemożliwością. Przedkładanie takich dokumentów do konsultacji społecznej nie buduje więc ani wizerunku państwa prawa, ani też wizerunku państwa przyjaznego obywatelom.

### **3 Przykład warty naśladowania**

W roku 1998 bardzo prestiżową Europejską Nagrodę Jakości otrzymał Urząd Skarbowy w Cumbernauld (Anglia) zatrudniający ponad 1.000 pracowników, obsługujący 7 mln podatników i 26 mln rachunków.

Oczywiście, aby móc ubiegać się o nagrodę jakości, trzeba wpierw zdefiniować, czym jest jakość w danej firmie, co w przypadku urzędu skarbowego wymagało wpierw określania, kto jest klientem urzędu i czym jest produkt. Wbrew dość powszechnemu przekonaniu, że klientem urzędu zbierającego podatki jest skarb państwa, a produktem — zbierane podatki, urzędnicy z Cumbernauld uznali, że podatki zbierane są w interesie obywateli, a więc klientem jest podatnik, a produktem — doradztwo podatkowe. W konsekwencji tej decyzji ich misją stało się doradzanie podatnikom, jak płacić podatki w sposób najmniej uciążliwy dla ich budżetów domowych i firm. Po trzech latach, gdy uzyskali zaszczytny europejski tytuł, okazało się też, że zwiększyły się zbierane przez nich podatki. Przyczyną tego zjawiska był rozwój firm z ich obszaru, właśnie za sprawą optymalizacji podatkowej, rzecz jasna w granicach prawa. Można też przypuszczać, że drugim powodem było poczucie podatników, że nie godzi się stosować „kreatywnej księgowości” wobec kogoś, kto jest naszym doradcą i sojusznikiem.